

GESTION DEL AGUA. ASPECTOS INSTITUCIONALES

HUMBERTO PEÑA TORREALBA

Director General de Aguas

El agua es un bien social, porque se interactúa con ella en esa forma, es un bien ambiental, es un bien económico, porque hay escasez, y es un bien cultural, porque gran parte de la actividad del hombre ha estado vinculada al agua.

Este bien tan complejo, en la sociedad es tratado en forma fragmentaria y así hablamos del sector energía, hidráulico, urbano, forestal, en fin, reconocemos una infinidad de sectores que se relacionan con este bien, que en la naturaleza es uno, integrado. Y esta dicotomía entre lo que es esta aproximación de la sociedad y lo que es el bien en sí mismo, como un bien unitario, es lo que genera la dificultad para darle una respuesta institucional adecuada.

Ahora bien, en la primera fase de progreso de una sociedad, cuando hay un bajo nivel de desarrollo de las cuencas, las acciones que realiza cada uno de los actores tiene una respuesta conocida, definida, clara y la fragmentación que señalábamos no genera problemas importantes. Pero cuando el crecimiento de una región comienza a incrementarse y hay muchos que interactúan con él en forma muy importante, entonces las respuestas que se empiezan a obtener son contradictorias, muchas veces hay afecciones de unos usuarios a otros, es lo que llamamos externalidades, y en consecuencia el problema cambia de naturaleza.

Yo diría que en el país en los últimos años el desarrollo económico que hemos tenido ha significado que hemos pasado fuertemente a esta segunda fase, en la cual ya las acciones individuales o las acciones sectoriales frecuentemente interactúan con otros actores y con otros sectores;

y, en consecuencia, esa visión, esa aproximación fragmentada al problema, resulta cada vez más contradictoria con la naturaleza del mismo.

Para darle una respuesta institucional a este tipo de problemas debemos tener presente en primer lugar el marco jurídico-económico que rige en el país y tres elementos fundamentales que lo caracterizan.

En primer lugar, estamos en una sociedad en la cual se aplica una economía de libre mercado; en segundo lugar está el papel subsidiario del Estado, y específicamente en relación al agua está la definición jurídica como un derecho real de los derechos de aprovechamientos.

Además es conveniente explicitar los principios de la política de recurso hídricos que debemos considerar en el momento de evaluar y analizar su institucionalidad y la relación entre lo público y lo privado en el sector de los recursos hídricos.

Un primer principio de la política de recursos hídricos es que el agua está constitucionalmente definida como un bien nacional de uso público, es decir, es un bien que no es igual a cualquier otro bien, en el cual el Estado tiene una situación de mayor prescindencia.

Otro principio de política de recursos hídricos es que tiene que ser una política orientada al desarrollo sustentable. No sacamos nada con explotar los recursos hídricos si simultáneamente estamos generando una situación en la cual no van a poder ser explotados el día de mañana o si estamos generando un efecto indeseado sobre, por ejemplo, la biodiversidad u otros bienes ambientales.

En tercer lugar, el agua es un bien económico. Eso significa que los principios de competencia y libre mercado son aplicables al recurso hídrico; que también el Estado tiene un papel desde el punto de vista de apoyar, como en otro tipo de bienes, el consumo de los más necesitados; que hay un desempeño subsidiario del Estado en relación con este bien económico, y que cumple una función de regulación.

En cuarto lugar, está el tema de la participación, una participación que tiene que involucrar desde luego a todos los usuarios, pero que no se puede quedar ahí, en los usuarios directos del agua, porque siendo el agua un bien social, ambiental y cultural, el involucramiento de la sociedad en su gestión no está restringido a dichos usuarios. Por esto la institucionalidad necesariamente debiera reflejar también la relación del resto de la sociedad con ese bien.

Y finalmente es necesario tener muy presente que con respecto al agua no se puede en ningún momento dejar de lado que la aproximación al tema tiene que estar avalada por un conocimiento científico-técnico suficiente.

En la historia hay muchos ejemplos en los cuales ha habido aproximaciones más bien voluntaristas, intuitivas, con respecto al recurso hídrico, que no han reconocido la necesidad de este conocimiento científico-técnico, y ello ha llevado a resultados que no son los que se esperaban.

Analicemos a continuación cuál es el sistema institucional que se ha establecido en el país.

Por un lado tenemos los distintos sectores de usuarios: usos domésticos, industrial, riego, hidroeléctrico, todos privados, y por otro, una función de regulación del recurso hídrico en dos niveles, uno en lo que son las extracciones y otro en lo que son las descargas.

Desde el punto de vista de las extracciones tenemos la función principal de la Dirección General de Aguas, ya que es la que autoriza los derechos de agua y en consecuencia las extracciones, y en las descargas.

Tenemos el sistema de evaluación del impacto ambiental, en algunos casos, o la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Estas son instituciones o instancias de regulación del recurso hídrico en sí mismo; pero además el Estado cumple otras acciones que tienen que ver con la regulación del aprovechamiento sectorial. En esa categoría tenemos la regulación del sector hidroeléctrico y la re-

gulación del sector sanitario, que son regulaciones de otra naturaleza: no regulan el recurso hídrico en sí mismo sino que regulan los aprovechamientos del recurso.

Finalmente, tenemos también un papel de promoción, de apoyo del Estado, que está básicamente orientado al sector de riego y que se expresa a través de lo que es la Comisión Nacional de Riego, la Dirección de Obras Hidráulicas, el Ministerio de Agricultura, INDAP, etc.

En síntesis, lo que observamos es un sistema en el cual interactúan distintas organizaciones del sector público y del sector privado pero en funciones completamente distintas: unas son de regulación de un sector, otras son de promoción y otras son de regulación del recurso hídrico en sí.

Yo quería señalar y destacar que esta estructura institucional que muchas veces aparece como demasiado dividida, más que dividida yo la definiría de sofisticada. En efecto, en forma un poco simplista se señala que debiera juntarse todo lo que tiene que ver con el agua en un solo mando, una sola institución. Y la verdad es que esta es una etapa que en el país está superada, ya que se ha hecho una estructura más sofisticada para evitar una serie de problemas que surgen de unificar todas estas funciones del Estado en forma excesiva.

Veamos cuáles son los objetivos de esa estructura institucional y por qué yo señalo que de alguna manera refleja una cierta sofisticación más que una dispersión.

En primer lugar esta estructura institucional evita la distorsión de la función reguladora. Es poco frecuente, por lo menos en América Latina, de que la función, por ejemplo, de promoción del Estado esté separada de la función de regulación. Tanto es así que el año '69, cuando se crea la Dirección General de Aguas, se la separa completamente de las actividades de ejecución de obras y de involucramiento directo en algún tipo de uso. Entonces se la deja también equidistante de los distintos sectores de usuarios, que es otra característica de esta estructura poco frecuente a nivel latinoamericano.

En segundo lugar es una estructura que busca dar señales a los usuarios del recurso hídrico en relación a la escasez y valor económico del agua. Este es un tema que se vincula muy fuertemente con el carácter del derecho de aprovechamiento; de este modo cuando el sector sanitario, por ejemplo, quiere acceder al

recurso hídrico, debe hacerlo en la misma forma que cualquier otro sector de usuarios y en consecuencia esta situación de escasez y el valor económico del agua se hace presente directamente a través de separar la función de regulación del uso del recurso hídrico de dichos sectores.

En tercer lugar es una estructura que busca garantizar el desarrollo económicamente eficiente de los sectores. Cada uno de ellos tiene su propia lógica económica, la cual se trata de que opere a cabalidad y a partir de eso la eficiencia se establezca al interior de cada uno.

Esta estructura institucional además da un marco multisectorial para el tema ambiental mediante la coordinación que se desarrolla a través de la CONAMA.

Ahora bien, analicemos la participación del Estado y los particulares en cada una de las distintas actividades que considera la gestión del agua.

Observamos que hay un sector de investigación, por ejemplo, en el cual el grueso de la actividad está radicado en el Estado.

El tema de las redes de medición también está en el Estado, excepto algunos usuarios específicos que tienen sus propias instalaciones.

Todo el tema de la regulación del uso del agua es netamente público, al igual que la regulación de los servicios asociados.

Por otra parte, la administración de los ríos y canales gran parte está en el sector privado y solamente hay una función de supervisión indirecta en el sector público.

Los aprovechamientos en sí son todos privados, operan con las reglas de la actividad privada y solamente se pueden condiderar dentro del ámbito de lo público determinado tipo de acciones que se refieren a la planificación y construcción de grandes obras hidráulicas, y otras con respecto al desarrollo del agua potable rural, sectores en los cuales el Estado mantiene su función a través de distintas instancias institucionales.

Por otra parte tenemos el tema de la protección contra inundaciones la cual está completamente en el sector público.

Ahora bien, teniendo una valoración en general positiva de la estructura institucional y de la distribución de roles entre los ámbitos público y privado vigente, yo quería señalar que hay áreas específicas con problemas que no están resueltos y un gran tema que me parece a mí que

es verdaderamente el test difícil de superar con nuestra actual estructura institucional y legal.

Dentro de estos temas específicos debo destacar el de la gestión de la calidad del agua. En la actualidad, por ejemplo, toda la gestión de policía y vigilancia de la calidad del agua está muy dispersa dentro de la organización del Estado. Hay disposiciones que tienen que ver con determinados sectores: el sector agrícola, el sector de pesca, el Ministerio de Salud, y otros que apuntan a controlar e intervienen dentro de la gestión de la calidad del agua, pero que no entregan una actuación coherente.

En segundo lugar quería señalar el tema de la gestión de los cauces. En este tema hay también una importante superposición de funciones. Intervienen las municipalidades, la Dirección de Vialidad, la Dirección General de Aguas; existe la interacción con todo lo que son los planes de desarrollo urbano y con el Ministerio de la Vivienda en general.

Tenemos un tercer tema que tiene que ver con las organizaciones de usuarios y que se refiere a las dificultades para que estas organizaciones puedan acoger el conjunto de los usuarios. Estoy pensando especialmente en las dificultades que existen para que se incorporen a las organizaciones de usuarios los usos no consuntivos, por la forma como está hecha la legislación. También se aprecia la limitación de estas organizaciones de usuarios, en la práctica al menos, en relación a la incorporación de las aguas subterráneas, cuestión que es un problema en la actualidad que no ha sido resuelto.

Además de estos problemas puntuales hay un gran tema cuya solución institucional está pendiente, es el tema de la gestión integrada del recurso hídrico.

¿De qué estamos hablando? Estamos hablando:

- De la gestión sobre la oferta y la demanda, que al estar completamente separadas generan una serie de situaciones de desajuste.

- De los suelos y la vegetación, que tienen normas que están en un área del Estado y el recurso hídrico en otra, aun cuando en la naturaleza pueden existir lazos importantes.

- De temas como la erosión, el manejo de la vegetación, que tienen una incidencia directa sobre el recurso hídrico, de modo que inversiones hechas en esa área tienen beneficios que no se generan necesariamente en ella sino en el recurso hídrico.

- De la contaminación difusa, por ejemplo, que tiene que ver con las prácticas agrícolas, y es un ámbito que está controlado dentro del sector agrónomo.

En fin, hay varias actuaciones en las cuales no se resuelve esta ecuación entre suelo-vegetación y recurso hídrico.

En la gestión ambiental también se pueden mencionar distintas situaciones que requieren una gestión integrada y lo mismo sucede con el manejo del cauce y el control de inundaciones.

Ahora bien, dentro de la institucionalidad pública, esa situación que yo reconocía más sofisticada produce el problema siguiente:

Por una parte hay un sector público que genera políticas regulatorias que influyen en los aprovechamientos, y hay un sector público que crea políticas de apoyo y fomento que también llegan a los privados y a través de esos a los aprovechamientos.

Pero sucede que hay determinados tipos de tareas y funciones que suponen la creación de escenarios futuros compartidos, para que tanto los privados como el sector público puedan converger en una solución a largo plazo a nivel de una cuenca.

¿Cuáles son los escenarios futuros? Ese es un tema que debiera resolverse en forma participativa, integrada, a través de una interacción público-privada y dentro del mismo sector público en distintas instancias.

También existe el problema de la gestión de las externalidades, que no son resueltas a nivel de cada sector en particular y la presencia de condicionantes generales a nivel de las cuen-

cas, que es necesario conocer en conjunto para poder orientar la actuación del sector privado.

En síntesis, lo que estoy señalando es que se requiere incorporar una fase de coordinación superior para que los aprovechamientos en definitiva resulten coherentes, con una visión de largo plazo, sin generar externalidades innecesarias y con un bajo nivel de conflicto.

Por eso hemos planteado que dentro del marco institucional vigente debiéramos generar planes directores que permitan hacer convergente el papel regulador del Estado, al promotor e inversionista del Estado y al sector privado, de modo tal que tengamos el marco general de desarrollo de una cuenca y dentro de eso se puedan desarrollar entonces las actuaciones de uno y otro en forma más armónica y menos conflictiva.

Finalmente, quería señalar de que ese plan director lo concebimos nosotros como un instrumento de planificación indicativa que contribuye a orientar y coordinar las decisiones públicas y privadas con el fin último de maximizar la función económica, ambiental y social del agua.

Ese es el planteamiento que estamos haciendo y que en el caso del Plan Arica se está llevando adelante a través de la creación de una comisión de recursos hídricos, la cual busca justamente pensar en conjunto el futuro de esa región, definir cuáles son sus limitantes finales y en consecuencia generar una situación de desarrollo más informado, más coordinado y más armónico.

Muchas gracias.